VII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
(NR 63)
z dnia 19 czerwca 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 63)

19 czerwca 2013 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 43/12, K 17/12, SK 64/12, SK 65/12, SK 35/12,

– ochrona sygnalistów w Polsce oraz w innych krajach. Jakiej regulacji potrzebuje Polska? – dyskusja z udziałem przedstawicieli Fundacji im. Stefana Batorego.

W posiedzeniu udział wzięli: **Anna Wojciechowska-Nowak** koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego, **Grażyna Kopińska** ekspert Fundacji im. S. Batorego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Zbigniew Wrona** dyrektor Biura Analiz Sejmowych, **Marzena Laskowska** naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym BAS, **Ilona Szczepańska, Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych; **Paweł Daniluk, Maciej Iwański, Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Radosław Mędrzycki, Szymon Pawłowski** – specjaliści z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam wszystkich. Czy do przedstawionego porządku dnia są jakieś uwagi lub pytania? Nie słyszę. Przechodzimy do jego realizacji. Czy jest pan poseł Borys Budka?

Poseł Borys Budka (PO):

Jestem, tylko ze względu na przygotowaną prezentację musiałem się przesiąść.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, czy na ostatnim posiedzeniu Komisji ta sprawa została przedstawiona przez pana?

Poseł Borys Budka (PO):

Sprawa została omówiona przez eksperta, ponieważ ja w tym czasie byłem w Trybunale Konstytucyjnym. Nie mam nic do dodania. Już zaczęto dyskusję. Zgadzam się z tym stanowiskiem. Natomiast wiem, że na posiedzeniu nie odbyło się głosowanie ze względu na brak kworum, bo mówimy o sprawie o sygn. akt K 43/12.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy jest pan poseł Kłopotek? Bo to pan poseł Kłopotek zgłosił obiekcje do tego stanowiska, mówiąc, że on uważa, iż ono jest niezgodne ze stanem prawnym.

Poseł Borys Budka (PO):

Do stanowiska w sprawie o sygn. akt K 43/12?

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy do tego stanowiska pan poseł Kłopotek zgłaszał zastrzeżenia?

Poseł Borys Budka (PO):

Tak. Ale jego dzisiaj nie ma, więc chyba wyjaśnił swoje wątpliwości.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Może chwilę poczekamy, żeby osoba, która była głównym pana adwersarzem, mogła się wypowiedzieć.

Poseł Borys Budka (PO):

Mam jeszcze do zreferowania dodatkowe stanowisko w sprawie o sygn. akt K 17/12.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

W tej sytuacji proponuję następujące rozwiązanie, żebyśmy w tej chwili oddali głos zaproszonym gościom i rozpatrzyli teraz drugi punkt porządku dziennego – ochrona sygnalistów w Polsce oraz w innych krajach. Ale przecież do spraw rozpatrywanych przed Trybunałem są niezbędni eksperci. Wobec tego nie zmieniamy porządku dziennego. Proszę bardzo, panie pośle, proszę przedstawić jeszcze raz projekt stanowiska Sejmu w tej sprawie i będziemy kontynuować dyskusję, a potem przejdziemy do głosowania.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, jest to sprawa połączona z wniosków dwóch związków zawodowych oraz wniosku grupy posłów wspólnie rozpoznawana pod sygn. akt K 43/12. Zaskarżenie jest dosyć obszerne, ale powiem, w czym jest istota problemu. Zaskarżone są nie tylko ogólne przepisy ubezpieczeniowe, czyli wiek emerytalny, ale także pragmatyki służbowe, które te kwestie regulują. Generalnie chodzi o podwyższenie wieku emerytalnego. Natomiast zarzuty są nie tylko konstytucyjne, bo jednym z zarzutów jest kwestia niezgodności z prawem międzynarodowym.

Stanowisko zaproponowane przez BAS jest takie, że kwestionowane przepisy są zgodne z przywołanymi przepisami zarówno konstytucji, jak i Konwencji nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Wszyscy wiemy, że kwestia wydłużenia i zrównania wieku emerytalnego budzi duże kontrowersje i społeczne, i natury prawnej; dodatkowo również ta tzw. emerytura częściowa, możliwość jej wcześniejszego wypłacania. W tej sprawie jest przedstawione obszerne stanowisko, które już zostało omówione na poprzednim posiedzeniu Komisji z obszernym uzasadnieniem. Sądzę, że możemy rozpocząć dyskusję. Eksperci są do dyspozycji, gdyby potrzebne były jeszcze pewne wyjaśnienia.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi w tej sprawie? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem stanowiska, które przedstawił pan poseł Borys Budka w sprawie o sygn. akt K 43/12?

Stwierdzam, że stanowisko nie zostało przyjęte przy 6 głosach za, 8 przeciwnych i braku wstrzymujących się. Skonsultuję się w tej sprawie z panem posłem Kłopotkiem i panem posłem Pahlem. Teraz pozostaje nam wskazanie poszczególnych punktów, z którymi się nie zgadzamy.

Proszę państwa, dla jasności sprawy stawiam wniosek, żeby Komisja uznała, iż nie podziela projektu stanowiska w całości, we wszystkich punktach.

Czy są jakieś uwagi lub pytania w tej sprawie? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem wniosku?

Stwierdzam, że wniosek Komisja przyjęła przy 10 głosach za, 6 przeciwnych i braku wstrzymujących się.

Przechodzimy do drugiej sprawy, sprawy o sygn. akt K 17/12. Dodatkowe stanowisko przedstawi również pan poseł Borys Budka.

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, to również są połączone do wspólnego rozpatrzenia wnioski grupy posłów i rad gmin. Dotyczą one tzw. ustawy śmieciowej. W dodatkowym stanowisku odnosimy się do zarzutów grupy posłów, które to zarzuty odnoszą się do nowelizacji grupy przepisów dających możliwość różnicowania opłat, wprowadzających możliwość ustalania przez rady opłat przy tzw. mieszanych kryteriach. Nie będę powtarzać argumentów, które były przywołane wcześniej. W tym przypadku chodzi o naruszenie art. 168 i art. 217 Konstytucji w przepisach wprowadzonych w nowelizacji. Proponowane stanowisko jest takie, aby uznać zgodność tych przepisów. Wprowadzone

przepisy nie naruszają art. 168 Konstytucji. Natomiast istnieje pierwszeństwo art. 168 nad art. 217 Konstytucji. Dodatkowo wskazuje się, że wprowadzenie możliwości różnicowania opłat, czyli tzw. systemu mieszanego, nie narusza przywołanych wzorców konstytucyjnych.

Ponadto grupa posłów jako wzorzec kontroli wskazuje art. 84 Konstytucji w związku z art. 2 Konstytucji, czyli demokratyczne państwo prawne i wynikające stąd zasady prawidłowej legislacji. Wnioskodawcy wskazują, że przy takiej redakcji przepisu tzw. ustawy śmieciowej, czyli ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, adresat nie jest w stanie nawet w przybliżeniu określić wysokości opłat. My wskazujemy, że konstytucja nie reguluje w sposób szczegółowy scedowania możliwości nakładania opłat i podatków lokalnych, nie nakłada obowiązku na ustawodawcę, aby w sposób maksymalny musiał w ustawie określać opłaty lub podatki, zwłaszcza że tzw. opłata śmieciowa ma charakter jednak bardziej zbliżony do opłaty niż do podatku, czyli ona musi być w jakiś sposób kalkulowana i z tego względu ustawodawca nie może narzucić górnej granicy opłaty, skoro ona ma być kalkulowana. Inaczej ten zamiar mógłby być nie zawsze zrealizowany.

Dodatkowo wnioskodawcy wskazują jeszcze art. 20 Konstytucji. My podnosimy, że zasada demokratycznego państwa prawnego nie jest adekwatnym wzorcem konstytucyjnym. Wnioskodawcy wskazują na to, że nie przeprowadzono odpowiednich konsultacji społecznych przy nowelizacji tej ustawy i z braku tych konsultacji społecznych wywodzą naruszenie art. 20 Konstytucji.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi?

Panie pośle, na jednym z ostatnich posiedzeń komisji mieliśmy okazję rozmawiać na temat nadmiernej ingerencji w uprawnienia samorządów. Czy pana zdaniem nie są tu naruszone przepisy konstytucji przez regulacje, które narzucają samorządom takie a nie inne załatwienie sprawy?

Poseł Borys Budka (PO):

Panie przewodniczący, my w tej chwili rozmawiamy o dodatkowym stanowisku, to znaczy o odniesieniu się do zarzutów wobec znowelizowanej ustawy. Stanowisko w kwestiach, o których pan przewodniczący mówi, zostało już przyjęte przez Komisję. Natomiast teraz w mojej ocenie następuje wręcz odwrotny mechanizm. Pierwotnie narzucono gminom sztywne (na zasadzie alternatywy rozłącznej) metody ustalania opłat, natomiast w tej chwili daje się gminom możliwość zastosowania tzw. systemu mieszanego, czyli następuje według mnie przyznanie większej elastyczności, następuje mniejsze narzucanie określonych rozwiązań. To była jedna z przyczyn nowelizacji przepisów, żeby gminy mogły stosować tzw. systemy mieszane. Skoro tak, skoro z bardziej restrykcyjnych przepisów przeszliśmy do bardziej dowolnych, czyli do możliwość kształtowania opłat, to ten argument w mojej ocenie upada.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Stanowisko dodatkowe dotyczy …

Poseł Borys Budka (PO):

Tylko dodatkowego zarzutu, który został podniesiony przez grupę posłów w piśmie uzupełniającym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Jaki to jest zarzut?

Poseł Borys Budka (PO):

Dotyczy przepisu: „Rada gminy może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy”. Chodzi o przepis, który daje dodatkowe kryteria oraz możliwość łącznego stosowania tych kryteriów.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję za te wyjaśnienia. Czy są jeszcze jakieś pytania lub uwagi? Nie ma.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem dodatkowego stanowiska w sprawie o sygn. akt K 17/12?

Stwierdzam, że stanowisko nie uzyskało większości, co oznacza, że nie zostało przyjęte, przy 9 głosach za, 9 przeciwnych i 1 wstrzymującym się.

Przechodzimy do kolejnego punktu – sprawa o sygn. akt. SK 64/12. Stanowisko przedstawi pani poseł Barbara Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa dotyczy skargi konstytucyjnej osoby prywatnej, która wnosi o stwierdzenie niezgodności art. 10 ust. 1 ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje prawa do jednorazowego odszkodowania osobom podlegającym ubezpieczeniu rolniczemu, które doznały stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w związku z prowadzoną działalnością pozarolniczą. Skarżący wnosi o uznanie, że zaskarżony przepis jest niezgodny z art. 32 w związku z art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Stan faktyczny jest taki, że skarżący opłacał składki z tytułu ubezpieczenia rolniczego, równocześnie w okresie od marca 2001 r. do września 2004 r. prowadził działalność gospodarczą polegającą na samodzielnym wykonywaniu nadruków na kubki ceramiczne i produkcji kalek. Ustawa o ubezpieczeniu pozwala na to, że osoba prowadząca działalność gospodarczą przy spełnieniu pewnych wymogów może podlegać nadal ubezpieczeniu rolniczemu, a nie ubezpieczeniu ogólnemu, ubezpieczeniu społecznemu w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych z tytułu prowadzenia działalności. Jednakże nie przyznaje pewnych praw z tytułu prowadzenia działalności, jeśli zainteresowany wybierze ubezpieczenie w KRUS.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, pani poseł. Czy pani podziela opinię Biura Analiz Sejmowych?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Tak, podzielam tę opinię, tym bardziej że Prokurator Generalny również wnosi o umorzenie postępowania.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, proszę kontynuować.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Mówiąc krótko, już w petitum skargi sam skarżący podnosi, że jest to zaniechanie ustawodawcy, co nie podlega kontroli konstytucyjnej Trybunału Konstytucyjnego. Było to już wielokrotnie stwierdzone wcześniej. Ponadto skarżący nie wskazuje, jakie prawa wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji są naruszone. Chcę przypomnieć, że art. 67 ust. 1 konstytucji mówi: „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa".

Biuro Analiz Sejmowych, przygotowując opinię, przeprowadziło głęboką analizę, czy prawo do jednorazowego odszkodowania z tytułu choroby zawodowej wchodzi w zakres zabezpieczenia społecznego. Gdybyśmy nawet przyjęli, że wchodzi, to skarżący nie wykazał, że jednorazowe odszkodowanie z tytułu choroby zawodowej mieści się w ramach konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi do tego stanowiska? Nie słyszę.

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja przyjęła stanowisko jednogłośnie. Pani poseł, gdyby Trybunał nie podzielił stanowiska Sejmu i uznał, że postępowanie ma być kontynuowane, czyli nie umorzył tej sprawy, czy pani chce reprezentować Sejm?

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne propozycje? Nie ma innych kandydatur. Stwierdzam, że Komisja udziela rekomendacji pani poseł.

Wrócę jeszcze do pierwszej rozpatrywanej sprawy. Panie pośle Budka, czy pan na tym etapie nadal chce być opiekunem sprawy o sygn. akt K 43/12?

Poseł Borys Budka (PO):

Na tym etapie tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Na tym etapie tak. Dobrze. Musimy się zastanowić i z panem posłem Kłopotkiem jeszcze omówić kwestię ewentualnej zmiany osoby, która referowałaby tę sprawę i która Biuru Analiz Sejmowych wskazałaby sposób zmiany stanowiska.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych Zbigniew Wrona:

Przypominam, że to jest stanowisko Sejmu, więc decydujący głos ma pani marszałek.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję, panie dyrektorze. My wiemy, jak to jest. Ja nie przypadkiem w pytaniu użyłem słowa „etap". Pan poseł Budka uznał, że na tym etapie chce nadal zajmować się tą sprawą. Niemniej, panie pośle, proszę o przekazanie stanowiska Komisji pani marszałek. Uczyni to pan dyrektor, być może, że pan również.

Przechodzimy do kolejnej sprawy o sygn. akt SK 65/12, pan poseł Stanisław Piotrowicz, pardzo proszę, panie pośle.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Obywatel zaskarżył do Trybunału Konstytucyjnego cały art. 256 Kodeksu karnego. Przypomnę, że artykuł ten składa się z kilku paragrafów, a § 1 stanowi: „Kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa lub nawołuje do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.". W związku z tym już na wstępie należy stwierdzić, że w odniesieniu do skarżącego zastosowanie miał tylko § 1, nie miały zastosowania pozostałe paragrafy tego artykułu. Z tego też względu brak formalnych podstaw do zaskarżania artykułu w całości.

Skarżący został skazany, a sądzę, że warto to powiedzieć, za to, że w okresie od czerwca 2005 r. do października 2005 r. znieważał grupy ludności z powodu przynależności narodowej do rasy innej niż rasa biała, w szczególności żydowskiej, oraz nawoływał do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych i rasowych poprzez publikowanie w czasopismach, tu wyliczonych jest kilka czasopism, artykułów, w których propagował muzykę nacjonalistycznych zespołów i przytaczał teksty piosenek zespołów, opatrując je swoim aprobującym komentarzem. Jeden z tych utworów zaczyna się, jak twierdzi skarżący, humorystyczną zwrotką dobrą do śpiewania przy piwie. Zwrotka ta brzmi tak: „Kiedy będę miał pieniądze, to kupię pałkę i gaz. Wyjdę na ulicę, krzyknę «Jude raus»". Po czym w kolejnym utworze cytował, uznając za prawdziwe i uzasadnione słowa …

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie pośle, …

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Jest to cytat z aktu oskarżenia, z konkluzji zarzutów. To jest o tyle istotne, iż skarżący zarzuca, że w § 1 znajdują się sformułowania, które nie zostały zdefiniowane przez ustawodawcę, podczas gdy te sformułowania akurat nie dotyczą skarżącego.

W szczególności skarżący kwestionuje znajdujące się tam sformułowanie: „Kto publicznie propaguje faszystowski lub inny totalitarny ustrój państwa". Kwestionuje on użycie słów „lub inny ustrój totalitarny". Zarzuca temu sformułowaniu, że jest niezdefiniowane, że nie wiadomo, o co w nim chodzi. Natomiast z konkluzji aktu oskarżenia wynika, że nikt nie zarzuca mu propagowania innego ustroju totalitarnego, a zatem czynienie zarzutu w tym zakresie jest bezpodstawne.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A jaki zarzut mu postawiono? Jaki ustrój on propagował?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Zarzucono mu, że nawoływał do nienawiści. Skarżący również to sformułowanie kwestionuje. Twierdzi, że jest to sformułowanie niejasne, nieostre, a w Kodeksie karnym wszystko powinno być jasne i precyzyjnie określone.

To stanowisko nie jawi się jako zasadne, dlatego że, po pierwsze, ustawodawstwo polskie realizuje normy prawa międzynarodowego i konwencje międzynarodowe. Z uwagi na ograniczoność czasu będę się streszczał i nie będę przytaczał szczegółów. Po drugie, z orzecznictwa i z piśmiennictwa w Polsce w sposób jasny wynika zakres sformułowań „nawoływać" i „nienawiść". Określenia te w pełni korespondują z odczuciem potocznym. Wielokrotnie pojawia się w orzecznictwie sądów polskich, jak również Trybunału Konstytucyjnego stwierdzenie, że nie wymaga zdefiniowania wyrażenie zawarte w ustawie, jeżeli ono w pełni koresponduje z potocznym rozumieniem tego słowa.

Konkludując, można powiedzieć, że wbrew twierdzeniom skarżącego sformułowanie „nawoływać do nienawiści" nie budzi żadnej kontrowersji. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego dopuszczalna jest pewna nieostrość, jeżeli mimo tej nieostrości adresat normy prawnej doskonale orientuje się, co mu wolno, a czego nie wolno, i dlaczego jest penalizowane.

Z tych względów proponowane stanowisko jest takie, żeby uznać, iż w zakresie sformułowania „nawoływać do nienawiści" przepis jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 2 Konstytucji, a także z art. 54 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z art. 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie postępowanie powinno być umorzone ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

To tyle, jeżeli będą jakieś pytania, to postaram się na nie odpowiedzieć.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są pytania lub uwagi? Proszę przypomnieć, stanowisko jest na zgodność, a w części na umorzenie? Tak.

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

W tym zakresie, w jakim brak jest podstaw prawnych do skarżenia przepisu wnosimy o umorzenie, a w zakresie dotyczącym sformułowań, że są niejasne, nieprecyzyjne, a zatem niezgodne z konstytucją, wnosimy o uznanie, że to jest rozwiązanie prawne zgodne z konstytucją.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska w sprawie o sygn. akt SK 65/12?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Czy pan poseł chce reprezentować Sejm przed Trybunałem Konstytucyjnym w tej sprawie?

Poseł Stanisław Piotrowicz (PiS):

Tak.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Wobec tego Komisja udziela panu posłowi rekomendacji.

Przechodzimy do ostatniej sprawy. Sprawa o sygn. akt SK 35/12. Pozwolę sobie krótko tę sprawę przedstawić. Jest to skarga konstytucyjna na art. 13 § 1, art. 18 § 2 i art. 18 § 3 ustawy – Kodeks karny w zakresie, w jakim przepisy te wprowadzają karalność bezskutecznego usiłowania podżegania do pomocnictwa przestępnego, penalizując subiektywne zachowanie na styku formy stawialnej i dwóch form zjawiskowych popełnienia przestępstwa bardzo odległych od dokonania czynu zabronionego przez prawo karne, przewidują i zrównują odpowiedzialność za tę postać zachowania przestępnego z realnym zachowaniem w sposób niezgodny z art. 2, art. 31 ust. 1, art. 31 ust. 3 i art. 42 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Proszę państwa, chodzi o dwa przepisy dotyczące podżegania i usiłowania popełnienia przestępstwa. Stan faktyczny jest taki, że skarżący poprosił osobę trzecią, aby ta przekonała radnego do określonego głosowania na posiedzeniu rady miejskiej, w zamian za co radny miał otrzymać 50 tys. złotych. Do przekazania pieniędzy nie doszło. Również nie doszło do oddziaływania na radnego, niemniej osoba, która miała być pośrednikiem, uznała, iż działanie skarżącego, a w tym przypadku już skazanego, jest działaniem przestępczym. Skarżący skarży te rozwiązania, uznając, że są one sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawa – art. 2 Konstytucji. Zarzut dotyczy przede wszystkim, jak w poprzedniej sprawie, nieostrości przepisów, że w sposób niewystarczający jest opisany sposób zachowania się tego, który podżega, ponadto, że sposób karania takiego zachowania jest zbyt surowy.

Biuro Analiz Sejmowych przygotowało stanowisko, w którym proponuje, abyśmy złożyli wyjaśnienia Trybunałowi Konstytucyjnemu, iż art. 13 § 1 w związku z art. 18 § 2 ustawy – Kodeks karny w zakresie, w jakim nie precyzuje, jakie zachowanie przyjmuje postać usiłowania podżegania, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 2 Konstytucji, a w zakresie, w jakim penalizuje bezskuteczne usiłowanie podżegania do pomocnictwa przestępnego, jest zgodny z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i ust. 3 Konstytucji.

Ja proponuję, żeby Komisja to stanowisko przyjęła.

Czy są pytania lub uwagi? Nie ma. Czy jest z nami autor tego stanowiska? Jest.

Bardzo żałuję, że z uwagi na zbieg terminów posiedzeń dwóch komisji nie możemy szerzej omówić tego stanowiska. Uważam, że ono w sposób bardzo interesujący i bardzo szczegółowy, choć nie mam na myśli jego objętości, traktuje problem. Czy pan chciałby coś dodać, coś, co jest istotą naszego stanowiska. Pan przywołał bardzo interesujące orzecznictwa sądów, wskazując, że są pewne wahania.

Specjalista z BAS Maciej Iwański:

Ja tylko dodam, bo merytoryczne rozważania nad istotą sprawy wymagałyby dłuższego wywodu, więc nie będę tego teraz robił. Gdyby były jakieś pytania, to oczywiście na nie odpowiem. Natomiast to, co jest istotne z takiego formalnego punktu widzenia to kwestia poddania pod rozwagę Trybunału Konstytucyjnego umorzenia postępowania, ponieważ skarga konstytucyjna i jej dopuszczenie do rozpoznania opiera się na pewnym założeniu, że norma prawna zastosowana wobec skarżącego, a w poprzednich sprawach karnych skazanego, norma dopuszczająca skazanie za usiłowanie podżegania do pomocnictwa jest powszechnie prezentowana w orzecznictwie sądowym i w doktrynie, w związku z czym jej sposób ujawnienia się w judykaturze pozwala na stwierdzenie, że taka była wola ustawodawcy, a poprzez jednolitą i stałą wykładnię przepis nabrał takiego charakteru i takiej zawartości normatywnej, jaka ujawnia się w orzecznictwie sądowym. Można powiedzieć, że stanowiska, które korespondują z poglądem sądów orzekających w sprawie skarżącego, są dominujące. Natomiast nie jest to tak, że jest to wykładnia w pełni stała i konsekwentna. W związku z czym poddajemy pod rozwagę Trybunału umorzenie tego postępowania.

Mogę przedstawić szczegóły, gdzie występują rozbieżności, ale to już wymaga czasu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przystępujemy do głosowania. Kto jest za przyjęciem przedstawionego przeze mnie stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie. Chcę reprezentować Sejm w Trybunale Konstytucyjnym. Czy są inne kandydatury? Nie słyszę. Dziękuję za udzielenie mi rekomendacji.

Przechodzimy do realizacji punktu drugiego porządku dziennego. Witam panią Grażynę Kopińską oraz panią Annę Wojciechowską-Nowak z Fundacji im. Stefana Batorego. Państwo prosili o spotkanie z Komisją, aby przedstawić temat ochrony sygnalistów w Polsce oraz innych krajach. Jakiej regulacji potrzebuje Polska? Ochrona sygnalistów – chodzi o prawo pracy, chodzi o ochronę tych pracowników, którzy zgłaszają dyrekcji zakładu, organom kontrolnym, a więc na przykład Państwowej Inspekcji Pracy, nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładu. W jaki sposób te osoby chronić przed różnego rodzaju szykanami tak, aby ich działalność przynosiła jak najwięcej pożytku.

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Serdecznie pragnę podziękować za zaproszenie i za to, że państwo pozostali na sali. Żeby uprzedzić ewentualne wątpliwości, chcę od razu powiedzieć, że Fundacja promuje ideę ochrony osób, nie wszystkich osób, które sygnalizują pewne nieprawidłowości, ale pewnej specyficznej kategorii, czyli ludzi, którzy działają w dobrej wierze oraz ludzi, którzy bronią interesu publicznego.

Nasze dotychczasowe prace, przede wszystkim sprawy, które monitorowaliśmy w sądach pracy, ale też wywiady pogłębione przeprowadzone z kilkudziesięcioma sędziami pracującymi w sądach pracy, prowadzą nas do takiego wniosku, że Polska jednak potrzebuje kompleksowej i odrębnej od Kodeksu pracy ustawy, która by przewidywała ochronę dla sygnalistów.

Skąd taki pogląd i jakie jest jego uzasadnienie? Nie mamy regulacji, która byłaby kompleksowa w tym sensie, że obejmowałaby jak najszerszą grupę ludzi aktywnych zawodowo. W tej chwili pewne zręby ochrony daje Kodeks pracy, ale to jest około 70% ludzi zatrudnionych. Pozostałe 30% to są najczęściej umowy cywilnoprawne, które żadnej ochrony nie dają. Narzędzia prawne, którymi dysponujemy w tej chwili, to najczęściej narzędzia ex post. Nie mamy ochrony prewencyjnej, na przykład takiej, która by zabezpieczała sygnalistę przed ostracyzmem zawodowym bądź przed negatywnymi decyzjami ze strony pracodawcy. Aktualne regulacje nie są sprofilowane na pewną specyfikę sygnalistów i w związku z tym ludzie, którzy ujawniają nieprawidłowości, działają w dobrej wierze i bronią interesu publicznego, często przegrywają procesy o naruszenie dóbr osobistych bądź też ujawnienie tajemnic ustawowo chronionych. Okazuje się, że ustawy innych krajów były w stanie sobie z tym zagadnieniem poradzić. Potrzebujemy odrębnej ustawy również dlatego, że Kodeks pracy, co pokazują wywiady przeprowadzone w sądach pracy, okazuje się być narzędziem nieefektywnym wtedy kiedy mamy do czynienia z bardzo specyficznym procesem sygnalisty. Po pierwsze, przy umowach terminowych pracodawca może zwolnić pracownika bez podania przyczyny i sąd pracy nie ma podstaw do tego, żeby badać, jaka była ta przyczyna. Skoro ustawodawca zadecydował, że nie trzeba podawać przyczyny, nie możemy patrzeć na to, czy była to chęć rewanżu czy jakaś inna przyczyna.

Pracodawcy mają kilka narzędzi, dzięki którymi łatwo mogą się pozbyć pracownika z pracy. Po pierwsze, mogą podać zupełnie inną przyczynę, pretekst. Sąd zobowiązany jest do tego, żeby badać przyczynę, która jest podana w wypowiedzeniu, nie zaś szukać jakiegoś drugiego dna. Po drugie, pracodawca może zlikwidować stanowisko pracy i rola sądu w weryfikowaniu takiej przyczyny jest ograniczona. Po trzecie, jako przyczynę zwolnienia pracodawca może podać naruszenie obowiązku lojalności ze strony pracownika, który rzekomo rozpowszechniał nieprawdziwe informacje. Tutaj problem polega na tym, że ciężar dowodu, że ujawniane były informacje prawdziwe spoczywa na pracowniku, a to w realiach stosunków pracodawca – pracownik – zakład pracy jest niezwykle trudne, bo oznacza, że pracownik powinien chodzić z dyktafonem, kamerą i wszystko nagrywać.

Istotną sprawą jest to, że bardzo trudno jest przywrócić pracownika na czas trwania procesu. Sędziowie mówią, że w ramach ogólnych regulacji dotyczących środków zabezpieczających zawartych w k.p.c. jest to niemożliwe. Pozostaje tylko regulacja specjalna zawarta w art. 477^2, a ta w dużych ośrodkach jest *de facto* martwa, ponieważ procesy trwają dłużej niż najdłuższe okresy wypowiedzenia.

Innym istotnym problemem jest to, że praktyka sądowa jest zróżnicowana. Przeprowadziliśmy wywiady niemal w całej Polsce, od ściany zachodniej po wschodnią, od północy po południe, żeby mieć różnorodność geograficzną. Okazuje się, że na każde pytanie sędziowie podają cały wachlarz odpowiedzi. Odpowiedzi na pytanie, czy wypowiedzenie umowy o pracę, które jest motywowane chęcią rewanżu, można kwalifikować jako dyskryminację, wahają się od tak, nie wiadomo, zależy od sytuacji, po zdecydowane nie. Może się więc okazać, że w Białymstoku sygnalista uzyska ochronę, a w Warszawie już nie.

I w końcu badania ilościowe opinii społecznej, które przeprowadziliśmy w ubiegłym roku, pokazują, że wbrew takim wstępnym deklaracjom Polacy prawdopodobnie w swo-

jej masie jednak niechętnie reagowaliby na nieprawidłowości. Z jednej strony ludzie nie bardzo wierzą w to, że prawo skutecznie będzie ich w stanie ochronić, a z drugiej strony spodziewają się negatywnych konsekwencji czy to ze strony samego pracodawcy, czy też ze strony swojego środowiska zawodowego.

W związku z naszym doświadczeniem i wcześniejszymi obserwacjami przeprowadziliśmy analizę pięciu ustaw. Dwie z nich, ustawa z Wielkiej Brytanii i jedna z ustaw australijskich stanu Queensland to ustawy referencyjne, bardzo dobre i doskonale rozkładające balans między interesami pracowników i interesami pracodawców. Wzięliśmy też na tapetę ustawę słoweńską, rumuńską i węgierską, żeby pokazać, że jednak są kraje z naszego regionu, które tym tematem już się interesują, i jak się okazuje trochę wyprzedziły Polskę. To oczywistość, ale warto o tym wspomnieć. *Ratio legis* tych ustaw jest ochrona interesu publicznego, a więc stworzenie takich warunków prawnych, w których ludzie będą ujawniać nieprawidłowości. Jest to też funkcja prewencyjna. Prewencyjna w tym sensie, że tego rodzaju prawo, o ile jest dobrze skonstruowane, może zapobiec tlącym kryzysom, czyli takim kryzysom, których przyczyny ludzie funkcjonujący w instytucji dobrze znają. Górnicy z kopalni „Wujek” doskonale wiedzieli, że fałszuje się pomiary metanu, jednak nikt nie wyszedł z tą wiedzą poza kopalnię. I tam kryzys tlący przerodził się w kryzys nagły.

Oczywiście jest to też ochrona interesów pracodawcy w tym sensie, że pracodawca właściwie jako pierwszy powinien mieć wiedzę o tym, że na jego polu dzieje się coś nie tak po to, aby zapobiec szkodom finansowym, ale także szkodom wizerunkowym. Wiele z tych ustaw jest też tak skonstruowana, że zachęca pracowników do tego, żeby zwracali się najpierw do pracodawcy.

Jest to też kwestia ochrony osoby sygnalizującej. Powiem rzecz trywialną, ale też niezwykle istotną. Jest to kwestia pewnej lojalności ze strony państwa. Skoro państwo oczekuje aktywnej postawy obywatelskiej, to powinno jednak też uzbroić taką osobę w realne narzędzia. Środki ochrony można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza to prewencja, a druga to środki działające *ex post*. Chroni się tożsamość sygnalisty. Są dwa modele tej ochrony. Jeden jest taki, że sygnaliście wolno zakomunikować coś w sposób absolutnie anonimowy. Natomiast chyba bardziej preferowany jest taki model, w którym sygnalista zgłasza pod swoim imieniem i nazwiskiem nieprawidłowość, natomiast ustawodawca na pracodawcę nakłada obowiązek zachowania w tajemnicy danych danej osoby. Ujawnienie tych danych może nastąpić w wyjątkowych okolicznościach i przy dodatkowych warunkach, na przykład za zgodą sądu.

Ważnym rozwiązaniem prewencyjnym są tzw. wewnętrzne systemy sygnalizowania nieprawidłowości. To są różnego rodzaju „gorące linie”, czy też formularze internetowe. Czasem są to wręcz firmy funkcjonujące na zewnątrz danej instytucji, do której sygnalista może się zwrócić i zrzucić z siebie ciężar tej nieciekawej wiedzy, którą ma na temat swojego zakładu pracy. Są to rozwiązania przejęte od biznesu. W Polsce w grupie PKP taki wewnętrzny system sygnalizowania został wdrożony w tym roku.

Ustawy, które przeanalizowaliśmy, wprowadzają mechanizmy zachęcające pracodawców do tego rodzaju systemów. Na przykład ustawa brytyjska wychodzi generalnie z założenia, że pracownik ma obowiązek zawiadomić najpierw pracodawcę. Ale jeśli pracodawca nie wdrożył takiego systemu, to pracownika, który pominął pierwszy etap, i wyszedł na zewnątrz instytucji, traktuje się bardziej liberalnie. Chętniej daje mu się ochronę prawną, dlatego że wychodzi się z założenia, iż skoro pracodawca nie stworzył warunków do tego, żeby ten człowiek mógł go w sposób bezpieczny zawiadomić, to tym samym zmusił go, aby wyszedł na zewnątrz.

Drugi model nakłada obowiązek prawny na instytucję, aby taki system wdrożyć. Przykładowo ustawa australijska nakłada taki obowiązek na podmioty sektora publicznego, a więc instytucje publiczne. Natomiast ustawa amerykańska wprowadza taki obowiązek na wszystkie spółki, które podlegają nadzorowi giełdowemu. Dodam jeszcze, bo to jest istotny aspekt, ustawa australijska wprowadza minimalny standard, opisuje, jak powinna wyglądać taka procedura. Chodzi o to, żeby pracodawca nie stworzył procedury fikcyjnej, która nie będzie realną ochroną, nie będzie jakimś realnym narzędziem.

W ramach ochrony ex post wprowadza się przede wszystkim zakaz działań odwetowych. Część ustaw penalizuje działania odwetowe (ustawa australijska), część ustaw traktuje działania odwetowe jako czyn niedozwolony (ustawa australijska), dając podstawę sygnaliście do pełnego odszkodowania. W Polsce obecnie sygnalista może uzyskać trzykrotność kwoty swojego wynagrodzenia w ramach odszkodowania.

Większość tych ustaw wprost kwalifikuje działania odwetowe jako przejaw dyskryminacji. Na marginesie dodam, że polscy sędziowie bardzo się różnią, czy działania odwetowe można kwalifikować jako dyskryminację. Jest to o tyle ważne, że gdyby w Polsce obowiązywały takie rozwiązania, to sytuacja procesowa pracownika byłaby dużo lepsza. Po pierwsze, nie byłoby tego górnego ograniczenia, jeśli chodzi o wysokość odszkodowania. A po drugie, ciężar dowodu przeszedłby na pracodawcę, czyli pracodawca musiałby udowodnić, że działania, które podejmował wobec pracownika, nie miały żadnego związku z faktem, iż ten ujawnił nieprawidłowości. Ustawa rumuńska przewiduje sankcję nieważności wobec sankcji dyscyplinarnych podjętych wobec pracownika w związku z działaniem odwetowym.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy to znaczy, że ciężar dowodu spoczywa na pracowniku?

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

W Polsce tak. W Polsce to pracownik musi udowodnić, że został zwolniony z powodu ujawnienia nieprawidłowości. Natomiast w omawianych regulacjach ciężar dowodu jest odwrócony. A powinien być odwrócony, jak w sprawach o dyskryminację. Pracodawca powinien wykazać coś więcej, ale to jest tylko techniczna przyczyna. Może na pytania odpowiem później, bo tak będzie łatwiej i sprawniej.

Działania odwetowe definiuje się dosyć szeroko. To może być każda niekorzystna decyzja wobec pracownika – pozbawienie awansu, możliwości szkolenia, wypowiedzenie – która była podjęta w związku z ujawnieniem nieprawidłowości. Nie jest tak, że pracodawcy nie wolno podejmować niekorzystnych decyzji wobec pracownika, ale w związku z ujawnieniem nieprawidłowości nie wolno. W ramach roszczeń pracownik może żądać przeniesienia na inne stanowisko pracy, to w większych zakładach pracy jest możliwe. Ustawa brytyjska przewiduje możliwość w ramach środków zabezpieczających roszczenia tymczasowego przywrócenia do pracy na czas trwania procesu. W Polsce w tej chwili jest to dość trudne do przeprowadzenia. I to, o czym już wspomniałam, przeniesienie ciężaru dowodu. Dalej w ramach ochrony *ex post* ustawa i australijska, i rumuńska, i węgierska przewidują wyłączenie odpowiedzialności z tytułu ujawnienia tajemnicy ustawowo chronionej, ale pod takim warunkiem, że sygnalista ujawnił nieprawidłowości zgodnie z tym, co przewiduje ustawa. A ustawy w tym obszarze bywają dosyć rygorystyczne, czyli mówią, że wolno ujawnić nieprawidłowości określonej komisji albo określonemu podmiotowi stworzonemu w ramach pracodawcy albo zgodnie z wewnętrzną procedurą sygnalizacji nieprawidłowości, o której wspomniałam na początku. Jeżeli sygnalista, ujawniając nieprawidłowości, naruszył cudze dobra osobiste, a zrobił to zgodnie z tym, co przewiduje ustawa, może podnieść to jako skuteczny zarzut w postępowaniu o naruszenie dóbr osobistych. Ustawa rumuńska zawiera bardzo interesującą regulację przewidującą, że nie można wobec osoby sygnalizującej nieprawidłowości wszczynać postępowań dyscyplinarnych przewidzianych w kodeksach deontologicznych poszczególnych krajów.

Jest kilka mechanizmów, które przed ewentualnymi nadużyciami mogą zabezpieczać i na których opierają się wspomniane ustawy. Po pierwsze, żeby ujawnienie nieprawidłowości mogło być objęte ochroną, musi ono spełniać pewne warunki. Bardzo często są to wyraźnie opisane w danej ustawie warunki. W skrócie rzecz ujmując, muszą to być istotne nieprawidłowości, czyli one muszą mieć jakiś ciężar gatunkowy, muszą godzić w interes społeczny i musi temu towarzyszyć dobra wiara. Dobra wiara jest definiowana w ten sposób, że osoba sygnalizująca musi mieć pewne podstawy do tego, żeby twierdzić to, co twierdzi, nawet jeśli w późniejszym postępowaniu okaże się, że jej niepokoje się nie potwierdziły. Musi jednak wykazać, że miała pewne podstawy. Dobrą wiarę wyklucza każdorazowo świadome zgłoszenie informacji nieprawdziwych. Mechanizmem zabezpie-

czającym jest wprowadzenie do tych ustaw zasad, w jaki sposób sygnalista powinien się zachować, czyli z jakich procedur powinien skorzystać, aby ochronę uzyskać.

I ostatnia kwestia. Przepisy zawarte w ustawach nie zwalniają sygnalisty z odpowiedzialności za jego własne czyny. Taki zapis wprost znalazł się w ustawie australijskiej.

Tyle chciałam powiedzieć w wielkim skrócie. Teraz bardzo chętnie odpowiem na wszelkie pytania, wątpliwości.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nie chcę wywołać burzy, ale muszę to powiedzieć. Proszę się nie gniewać. Jak pani sądzi, jak większość Polaków odbierze tytuł takiej ustawy? Ustawa o ochronie kogo?

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Ustawa o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości …

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Nikt, 90% Polaków nie będzie wiedziało, o co chodzi. Ja sam nie wiedziałem, o jakich to sygnalistów chodzi. To jest ustawa o ochronie donosicieli. Ja nie żartuję, 90% polskich obywateli nie wie, co oznacza słowo „sygnaliści”, natomiast wie, co oznacza słowo „donosiciel”.

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Nie musimy używać słowa „sygnaliści”. To jest pewien skrót językowy, wygodny dla nas.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Proszę mi dać skończyć. Na początku jest taka wątpliwość. A nie chciałbym, aby ewentualna ustawa, gdyby ona rzeczywiście miała wejść w życie, nazywała się tak, jak większość Polaków w tej chwili to odczuwa.

Natomiast z czym się nie zgadzam jako pracodawca. Jednym z podstawowych obowiązków pracownika, czy mu się to podoba, czy nie, jest, po pierwsze, zapobieganie naruszaniu pewnych porządków – bezpieczeństwa, higieny pracy; po drugie, informowanie, jeśli stwierdza tego typu zaniedbania w zakładzie pracy, swojego przełożonego, pracodawcę. To jest jeden z podstawowych obowiązków pracownika. I tu nikt nikomu łaski nie robi.

Teraz pytam się, dlaczego z góry zakładamy, że ktoś, kto wykonuje swój podstawowy obowiązek, będzie szykanowany z tego tytułu? W żadnym przypadku. I powiem pani, że tego typu projekt ewentualnej ustawy szczególnie w kontekście tez, o których pani mówiła, będzie niektórych co bardziej rozrabiających w zakładzie i jeszcze co innego robiących pracowników zachęcał do donoszenia, czy mają rację, czy nie mają racji, bo będą wiedzieć, że w tym momencie nikt ich nie ruszy, jeśli takowa ustawa, z takimi założeniami weszłaby w życie. Dlatego ja osobiście patrzę na to sceptycznie.

Dzisiejsze przepisy, dzisiejszy Kodeks pracy na pewno wystarcza. Każdy obywatel, również pracownik, jeżeli pracodawca nie reaguje na jego uwagi dotyczące bezpieczeństwa pracy, ma zawsze prawo zgłosić te uwagi do innych organów – prokuratury, organów ścigania. Jestem przekonany, jeżeli pracownik ma udokumentowane naruszenia, to gdyby w wyniku takiej interwencji zewnętrznej pracodawca próbował go zwolnić, to będzie mu bardzo ciężko przed sądem wygrać sprawę. Ale jak powiedziałem, musi być sprawa postawiona uczciwie, a nie na zasadzie wichrzycielstwa.

Poseł Elżbieta Pierzchała (PO):

A co będzie w sytuacji, kiedy pracownik toleruje pewne nieprawidłowości, nadużycia robione przez pracodawcę, a w momencie na przykład pominięcia go przy podwyżkach dopiero reaguje? A proceder trwa na przykład od dziesięciu lat. Co wtedy z takim pracownikiem? Mamy go chronić, skoro on to tolerował, a być może uczestniczył w tym procederze? Teraz się odgrywa, bo pracodawca złapał go pijanego albo on nie wykonał swoich zadań?

Poseł Andrzej Duda (PiS):

Ja mam akurat taką konkretną sprawę z mojego dyżuru poselskiego. Przyszedł człowiek, który mi powiedział, że w jednym z banków, który ma oddział w Krakowie są nieprawidłowości polegające na wykorzystywaniu pracowników przez szefostwo. Prosił mnie o zawiadomienie Państwowej Inspekcji Pracy. Na moje pytanie, czy mogę się powołać na to spotkanie i na niego, odpowiedział, że absolutnie nie. Powiedział, że go po prostu zwolnią. Powiedział mi wprost, że boi się, że go wyrzucą z pracy. W związku z tym prosi, żebym to zrobił anonimowo. Prosił, żebym napisał, że w czasie dyżuru się dowiedziałem i proszę o sprawdzenie, więc sama kwestia jest kwestią realną. On powoływał się na to, że pracownicy jednego z działów dostali polecenie przychodzenia do pracy w soboty i niedziele i nie dostają za to żadnych świadczeń, po prostu żadnych. W żaden sposób nie jest im to wynagradzane, więc problem jest realny.

Pozostaje tylko pytanie, czy rzeczywiście da się wprowadzić takie procedury, które będą działać wewnątrz u pracodawcy w sytuacji, kiedy to pracodawca narusza przepisy. Rozumiem sytuacje, kiedy to jeden z kierowników działów swoim zachowaniem tworzy pewne nieprawidłowości. Wtedy jest to kwestia poinformowania o tym odpowiednich organów, ale on ma swoje szefostwo, które nic o tym nie wie, i wtedy ochrona jest realna. Ale kiedy pracodawca w sposób systemowy narusza przepisy prawa pracy i to jest decyzja, która idzie niejako z góry, od głównego szefostwa, to jak stworzyć mechanizmy wewnętrznej ochrony tego pracownika? Trudno mi sobie to wyobrazić. Jakąś ochronę zewnętrzną można mu zapewnić, chociażby w sposób, o którym pani mówiła, poprzez odwrócenie ciężaru dowodu. Natomiast jak to zrobić wewnętrznie? A problem jest bardzo ważny.

Poseł Łukasz Zbonikowski (PiS):

Wysoka Komisja, trochę ze zdziwieniem i niedowierzaniem słuchałem wypowiedzi posła Kłopotka, bo nie chce mi się wierzyć, aby on wierzył w to, co mówił. Z jednej strony rzeczywistość, wiemy, jak kompletnie nie funkcjonuje kontrola społeczna, niestety też nie za bardzo funkcjonuje kontrola instytucjonalna w Polsce; z drugiej strony mentalność polska, zupełnie odmienna chociażby od mentalności naszego zachodniego sąsiada. W Polsce piętnuje się ludzi, którzy chcą zawiadamiać o nieprawidłowościach, a to przecież jest zachowaniem korzystnym dla społeczeństwa, zakładu czy tego środowiska. Ale rzeczywiście w Polsce istnieje taki ostracyzm. Po trzecie, nawet jeżeli kwestia mentalności wymaga ogromnej pracy w przyszłości, co można i trzeba zrobić, to fakt, że człowiek jest przestraszony i ma sankcje zaprzepaszcza w ogóle możliwość dbałości o dobro wspólne, o dobro jakiejś społeczności czy zakładu. Tysiące ludzi każdego dnia w Polsce wiedzą, ale wolą milczeć, wolą być ślepym i głuchym, żeby tylko się nie narazić na zwolnienie. Tak to wygląda. Mało tego, jeszcze taka naiwność wypowiedziana przez takiego doświadczonego parlamentarzystę, który niemożliwe, żeby nie wiedział jaka jest rzeczywistość, że pracodawca będzie się cieszył z takiej informacji. Niestety, pracodawcy, przedsiębiorcy czy dyrektorzy, kierownicy pewnych instytucji najczęściej mają okazję do popełniania tych nieprawidłowości albo je tolerują z jakichś przyczyn. Osoby, które je zgłaszają, wchodzą do jaskini lwa, więc muszą mieć jakąś ochronę, żeby ten proces zaczął działać, bo nawet jeżeli możemy mieć dyskomfort albo oceniać inaczej niż nasi niemieccy sąsiedzi te zgłoszenia, to widzę, że jest to dla gospodarki niemieckiej czy ich życia społecznego dużo lepsze. Oni czasami nadgorliwie zgłaszają wiele nieprawidłowości, które są sprawdzane, nie tak jak w Polsce, gdzie panuje mętna woda i polityka niczego niewidzenia, niesłyszenia, niewiedzenia, im mniej wiesz, tym lepiej śpisz. Musimy zacząć z tym walczyć.

W Polsce trzeba dać jakieś narzędzie prawne, żeby tych ludzi chronić, choć i tak wydaje mi się, że to nie będą jakieś rewolucyjne efekty, bo to będzie długotrwały proces. Od czegoś trzeba zacząć. Z całą pewnością trzeba dać szansę ludziom, żeby się nie bali. To jest pierwsza sprawa. Potem jeszcze wieloletnia, może wielopokoleniowa akcja zmiany mentalności, że dbałość o rzeczy wspólne jest też w naszym indywidualnym interesie.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Ja mam uwagę poza dyskusją, która została przeprowadzona, uwagę do samej fundacji, ale chcę ją wypowiedzieć dopiero na koniec dyskusji, kiedy wszyscy się już wypowiedzą merytorycznie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ale wtedy pani nie będzie się mogła do tego ustosunkować.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Ale ja nie będę tego oczekiwał.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Nie będzie pan tego oczekiwać. No dobrze. Wobec tego oddaję głos pani Wojciechowskiej.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Ale ja nie mogę zostawić tego głosu, tego tykania bez odpowiedzi. Pan poseł mówił o pewnej naiwności. Albo pan poseł nie słuchał tego, co mówiłem, albo kompletnie nie rozumie tego tematu. To jest teraz tykanie z mojej strony.

Otóż, powiedziałem wyraźnie, że dzisiejsze przepisy prawne – Kodeks pracy i inne – chronią pracownika. Jeżeli to jest naiwność, to znaczy, że to wszystko jest o kant stołu rozbić. Jeżeli pan poseł uważa, że za chwilę ustawa o ochronie donosicieli skutecznie zapobiegnie temu, o czym pan poseł mówi, zapobiegnie takim przypadkom, to to jest naiwność. Raz jeszcze mówię, dzisiejsze przepisy prawne są wystarczające. Podkreślam, w interesie każdego pracodawcy jest to … Mówimy o pracodawcy, który jest krytyczny wobec tego, co w zakładzie źle się dzieje. Tak trzeba spojrzeć na sprawę.

Jeżeli nie reaguje pracodawca na takie sygnały, to można zawsze je przekazać dalej, tylko trzeba mieć odwagę. Czy pan poseł nie otrzymuje anonimów na temat naszej pracy? Sam pan poseł tego doświadczył. I co, czuje kolega się z tym dobrze? Miej się odwagę podpisać, że ja taki i taki informuję o takich nieprawidłowościach.

Poseł Łukasz Zbonikowski (PiS):

Ale człowiek może być za to zwolniony.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Jeszcze raz podkreślam, jeżeli z góry będziemy zakładać, że obecnie przepisy są o kant stołu rozbić, jeżeli będziemy z góry zakładać, że wymiar sprawiedliwości w tym zakresie jest też kompletnie bezradny, myślę o sądach pracy, to i ta ustawa o ochronie kogoś, bo trzeba ich jakoś nazwać, też niczego nie zmieni.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Proszę teraz panią o udzielenie odpowiedzi.

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Dziękuję za uwagi. Już się do nich odnoszę.

Czy aktualne przepisy wystarczają? Nie zakładamy z góry, że Kodeks pracy jest niewystarczający. Zrobiliśmy badanie wśród kilkudziesięciu sędziów orzekających w sądach pracy. Przeprowadziliśmy obszerne, pogłębione wywiady. Pytaliśmy wszystkich sędziów, jak funkcjonują poszczególne instytucje w kontekście konkretnego typu spraw, nie w ogóle, ale w kontekście konkretnego typu spraw.

Teza, którą stawiamy, że Kodeks pracy jest nieefektywny, wywodzi się z tego badania, a wcześniej z naszego doświadczenia polegającego na tym, że monitorowaliśmy ileś tam spraw. Można nam było wówczas zarzucić, że monitorowanie iluś tam spraw nie daje wyników reprezentatywnych. Stąd zrodził się pomysł, aby zrobić pogłębione badanie jakościowe. Mogę powiedzieć po zbadaniu tych kilkudziesięciu spraw, że na dziesięć spraw być może jedna osoba wygrywa w sądzie pracy. Taka jest mniej więcej statystyka.

Padło tu hasło „miejmy odwagę się podpisać”. Ustawy innych krajów stoją na stanowisku, że człowiek powinien się podpisać, ale dają mu gwarancję, że jego imię i nazwisko nie zostaną ujawnione wobec współpracowników i że będzie chroniony przed ostracyzmem ze strony grupy zawodowej.

Obowiązek informowania swojego pracodawcy o nieprawidłowościach. Mam tego świadomość, tym bardziej że jest orzecznictwo Sądu Najwyższego, które stanowi, że taki obowiązek wywodzi się z obowiązku lojalności pracownika wobec pracodawcy. Jest taki obowiązek, natomiast w praktyce na ile on jest realizowany? Uwzględniając badanie ilościowe, które przeprowadziliśmy w zeszłym roku, obawiam się, że nie jest realizowany, ale to jest tylko moja teza, hipoteza oparta na badaniu ilościowym.

Obawa, że pracownicy będą zachęcani do donoszenia na innych. Oczywiście jest taka obawa i możliwy jest taki potencjalny skutek uboczny. Dlatego trzeba wpisać do ustawy mechanizmy, które będą temu przeciwdziałać, a więc wymóg działania w dobrej wierze i byłoby dobrze, gdyby udało się stworzyć pewne warunki brzegowe, w jaki sposób ma odbywać się to ujawnianie, komu, pod jakimi warunkami, czy wewnątrz pracodawcy, czy na zewnątrz pracodawcy, jeżeli na zewnątrz pracodawcy, to kiedy.

I jeszcze jedna kwestia, być może z tego wszystkiego najważniejsza – obawa, że Polacy przyjmą tę ustawę jako ustawę o ochronie donosicieli. Proszę sobie przypomnieć, było to jakieś piętnaście lat temu, kiedy zostały wprowadzone przepisy o molestowaniu seksualnym. Podobne obawy były podnoszone wobec tego pomysłu, a jednak po kilku latach przyzwyczailiśmy się do tego i nauczyliśmy się, co to jest molestowanie seksualne i gdzie się zaczyna. Być może taka ustawa miałaby też istotny walor edukacyjny. Zgadzam się z panem posłem, że praca w obszarze tworzenia warunków prawnych, to nie wszystko. Jest bardzo duża przeszkoda w postaci naszej mentalności, w jaki sposób taką ustawę przyjmiemy. Nie mniej od czegoś trzeba zacząć. A prawo ma siłę kształtowania poglądów ludzi. Nie musi być tak, że najpierw musi być zmiana społeczna, a za nią idzie prawo. Może to być odwrócone. Prawo może wywoływać zmianę społeczną i zmianę mentalnościową.

Pani poseł wyraziła obawę, że pracownik może zacząć ujawniać nieprawidłowości również w ramach odwetu. Może tak być, rzeczywiście. Mogę powiedzieć, że to jest kwestia wymogu dobrej wiary, ale też i pytania retorycznego, choć może łatwiej mi będzie, jeżeli podam przykład z mojej praktyki. Mieliśmy sygnalistę, który pracował w spółce z udziałem Skarbu Państwa i sygnalizował, że pod pretekstem podróży służbowych pracownicy na stanowiskach kierowniczych wyjeżdżają tak naprawdę na różnego rodzaju wycieczki. Jak się później okazało, te zarzuty były bardzo dobrze ugruntowane i okazały się prawdziwe. Natomiast osobistą motywacją tego człowieka był fakt, że nie uzyskał awansu. Ale czy to zmienia coś w kwestii, że jednak spółka z udziałem Skarbu Państwa straciła jakieś środki publiczne w związku z tym, że te tzw. konferencje były traktowane dosyć liberalnie? Nic nie zmieniło. Nie chcę stawiać tezy, że powinien być chroniony albo nie powinien być chroniony, natomiast trzeba brać pod uwagę taki aspekt.

I ostatnie pytanie, czy procedury u pracodawcy będą skuteczne wtedy, kiedy te nieprawidłowości są zarządzone przez samego pracodawcę? Oczywiście, nie będą. Tym bardziej przepisy powinny chronić człowieka przed taką sytuacją, kiedy on ostatecznie zmuszony jest wyjść poza zakład pracy. Podam przykład z ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. W tej chwili człowiek, który idzie do Państwowej Inspekcji Pracy musi liczyć się z tym, że jeśli złoży zawiadomienie, to o tym, czy jego dane zostaną ujawnione czy nie pracodawcy decyduje inspektor. Nie ma takiej możliwości, żeby można było złożyć zawiadomienie warunkowo. Składam zawiadomienie pod warunkiem, że państwo nie ujawnią moich danych. Jest taka możliwość, ale to jest decyzja uznaniowa inspektora, więc dana osoba pięć razy się zastanowi, czy się zgłosi czy nie, zanim taką decyzję podejmie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

My do tej rozmowy jeszcze wrócimy, bo być może przyjdzie czas na jakieś wnioski, ale nie chciałbym rozpatrywać tych wniosków bez udziału posłów partii posiadającej większość w Sejmie. Mam do pani pytanie. Czy państwo uważają, że potrzebna jest oddzielna ustawa czy wystarczą zmiany w Kodeksie pracy?

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Jeśli myślimy o przepisach o najwyższym standardzie, to postulujemy odrębną ustawę.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy to by się wiązało z powstaniem jakieś nowej instytucji?

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Nie.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli pracownik, który by się zwracał do etyka, bo był taki przykład, to ten etyk gdzie byłby umiejscowiony? U Rzecznika Praw Obywatelskich, w Państwowej Inspekcji Pracy?

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Mógłby być u Rzecznika Praw Obywatelskich. Ja rozumiem obawy związane z tym, że powstanie kolejny akt prawny, ale taka ustawa mogłaby mieć charakter koordynacyjny, na przykład mówić wprost, że przepisy dotyczące zabezpieczania powództw cywilnych zawarte w k.p.c. mają zastosowanie do tego pracownika, czyli na przykład on może czasowo być przywrócony do pracy.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy państwo już rozmawiali z przedstawicielami ministerstwa, Komisji Polityki Społecznej i Rodziny?

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Rozmawialiśmy z Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej. Każdorazowo zapraszamy przedstawicieli ministerstwa na spotkania i nasze konferencje. Wydaje się, że jest pewien przełom w stanowisku. O ile na początku ministerstwo prezentowało zdecydowanie negatywne stanowisko, to wydaje mi się, że w tej chwili już nieco łaskawszym okiem patrzy na temat, natomiast nie prowadziliśmy żadnych rozmów na temat ewentualnego projektu.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

A z Komisją Polityki Społecznej i Rodziny?

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Nie, jeszcze nie rozmawialiśmy.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Chciałbym tu podać taki znamienny przykład, który jest kolejnym dowodem na moją wstrzemięźliwość i niepewność co do skuteczności ewentualnej ustawy. Ja od wielu już lat, zapewne większość posłów to robi, prowadzę dokładny rejestr wszystkich przychodzących do mnie interesantów w różnych sprawach. Dokładny rejestr. Proszę o nazwisko, imię, adres zamieszkania czy adres do korespondencji. Ktoś może powie, że to kwestia ochrony danych osobistych, ale to jest tylko dla moich potrzeb.

Bardzo często ci obywatele przychodzą ze skargą, na kogoś, na coś, różnie to bywa. Od słynnego zdarzenia sprzed wielu lat z panią minister Julią Piterą, kiedy to wybroniłem się tylko dzięki temu, że miałem dokładne zapisy związane z tym tzw. biznesmenem, który prosił o wsparcie i radę, stosuję jedną zasadę. Kiedy ktoś przychodzi ze skargą na kogoś, to ja proszę go, aby przelał to na papier i podpisał się pod tym, a potem przysłał to do mnie. Proszę mi wierzyć, a mogę to udowodnić dzięki mojemu kajetowi, że wiele spraw jest zawieszonych, bo nigdy takiego pisma nie otrzymałem.

To też daje do myślenia. Przyjść do posła, wcisnąć mu coś, niech poseł od siebie podejmie interwencję, a potem wyjdzie na … wiadomo kogo, jeśli nie ma podkładki. A kiedy mam podkładkę, imię i nazwisko, wtedy stosuję taką zasadę. Przekazuję kserokopię tego pisma celem rozpatrzenia sprawy, zbadania zasadności skargi i proszę o poinformowanie o wynikach mnie i tego obywatela. Takich pism jest dużo mniej w stosunku do skarg składanych ustnie. Warto to robić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Poseł Zbonikowski powiedział, że część ludzi obawia się takiej sytuacji, bo obawiają się stracić pracę, ale – jak już powiedziałem – spróbujemy jeszcze do tego wątku wrócić.

Mnie zastanowiła pewna sprawa. W waszej propozycji jest ochrona daleko idąca, mówiąca o tym, że w przypadku niepotwierdzenia się zarzutów, pracodawcy, który został oskarżony o nieprawidłowości w zakładzie pracy, nie przysługuje pozew cywilny.

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Rzeczywiście takie rozwiązanie jest przewidziane między innymi w ustawie australijskiej.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

My jesteśmy Komisją Ustawodawczą i występujemy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Widzę tu zarzut mówiący o naruszeniu konstytucji i zamknięciu obywatelowi prawa do sądu. Taka konstrukcja jest możliwa, ale ona zbliża się w tym momencie do immunitetu.

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Ja to rozumiem, ale proszę wziąć pod uwagę, że nawet w aktualnie obowiązujących przepisach, to akurat wynika z orzecznictwa, jest tak, że skutecznym zarzutem w procesie o naruszenie dóbr osobistych jest zarzut, który składa się z dwóch elementów. Uchylenie bezprawności takiego naruszenia następuje, po pierwsze, wtedy kiedy informacja rozpowszechniana była w interesie publicznym, po drugie, kiedy jest prawdą. Taka była do niedawna linia orzecznicza Sądu Najwyższego. Kilka lat temu wprowadzono pewną modyfikację w odniesieniu do dziennikarzy. Dziennikarze już nie muszą mówić prawdy, w tym sensie, że nie ma już w ich przypadku takiego wymogu, ale muszą dopełnić należytej staranności.

Taki przepis można skonstruować. W ustawie australijskiej jest to skonstruowane w podobny sposób, na zasadzie skutecznego zarzutu, a więc to nie jest tak, że nie można wnieść powództwa. Powództwo można wnieść przeciwko takiemu pracownikowi, czy też przeciwko takiej osobie, ale ona może podnieść ten zarzut i wtedy sąd ma już pewne wytyczne, jak ma badać taką sprawę, dlatego że w ustawie mówi się, że jest coś takiego jak zarzut sygnalizowania – jakkolwiek go nazwiemy dzisiaj dla celów roboczych – i będzie badał, czy sygnalista działał w dobrej wierze, czy ujawnił nieprawidłowości istotne, czy miał inną możliwość zwrócenia uwagi.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję bardzo za dyskusję. Czy są jeszcze jakieś pytania? Nie słyszę. Wobec tego proszę, pan poseł Pięta.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, mam uwagę nie tyle do pani projektu, ile do instytucji, którą pani reprezentuje. Chcę prosić o przekazanie zwierzchnikom uwagi, by zechcieli rozważyć zmianę nazwy waszej fundacji.

Ze stron internetowych waszej fundacji wynika, że jesteście ściśle powiązani z koncernem Agora, który jest wydawcą „Gazety Wyborczej". A „Gazeta Wyborcza" zajmuje się propagowaniem zabijania dzieci nienarodzonych, homomałżeństwami i przeciwdziałaniem karaniu zbrodniarzy komunistycznych. To są działania zdecydowanie antypolskie, natomiast Stefan Batory był wielkim polskim królem i zestawianie go z tego rodzaju polityką jest deprecjonowaniem tej bardzo zasłużonej postaci historycznej.

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

Ja mogę tylko zachęcić pana posła do tego, aby bezpośrednio zwrócił się do członków zarządu. Ja jestem tylko pracownikiem i nie jest w mojej mocy, aby przeprowadzić taką zmianę.

Poseł Stanisław Pięta (PiS):

Wystarczy, że pani przekaże tę uwagę.

Koordynator Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego Anna Wojciechowska-Nowak:

To mogę uczynić.

Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dziękuję wszystkim. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.